

Sieć Obywatelska - Watchdog Polska
02-605 Warszawa
Warszawa (miasto)
ul. Ursynowska 22 / 2

Warszawa (miasto), 2019-12-10

SĄD REJONOWY W BIELSKU PODLASKIM
BIELSK PODLASKI
BIELSK PODLASKI
UL. 3 MAJA 7

OPINIA

OPINIA PRZYJACIELA SĄDU (Sygn. akt II W 286/19)

Warszawa, 10 grudnia 2019 r.

292/SO/SOWP/2019/EPUAP

Sąd Rejonowy
w Bielsku Podlaskim
Wydział Karny
3-maja 7
17-100 Bielsk Podlaski

Sygn. akt II W 286/19

OPINIA PRZYJACIELA SĄDU (AMICUS CURIAE)

1. Wstęp

Opinia przyjaciela sądu (amicus curiae) to znana w praktyce sądów zagranicznych i stosowana również w kilkudziesięciu sprawach w Polsce forma wyrażania przez organizacje pozarządowe opinii prawnej w postępowaniach sądowych w przypadkach, gdy w związku z celami działalności danej organizacji zachodzi taka potrzeba. Opinia przyjaciela sądu ma na celu przedstawienie szczególnego poglądu organizacji społecznej na sprawę rozpatrywaną przed sądem. Amicus curiae pomaga sądowi w kompleksowym rozpoznaniu sprawy, z uwzględnieniem argumentów oraz poglądów, które niekoniecznie mogą być przedstawione przez strony w postępowaniu, a które leżą w gestii zainteresowań organizacji pozarządowej.

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska (dalej: „Sieć Obywatelska”) jest niezależną, apolityczną i niedochodową organizacją pożytku publicznego działającą na rzecz jawności życia publicznego, dobrego rządzenia i rozliczalności władz. W ramach jednego z głównych celów prowadzi nadzór obywatelski nad realizacją art. 61

Konstytucji RP i ustawy o dostępie do informacji publicznej (dalej także jako „UDIP”). Sieć Obywatelska w ramach swojej działalności udziela porad prawnych, a także bierze udział w postępowaniach przed sądami i organami administracji.

W opinii Sieci Obywatelskiej, wyrok w sprawie o sygnaturze II W 286/19 będzie miał niewątpliwie wpływ na dookreślenie na gruncie polskiego systemu prawnego zakresu ochrony prawa do informacji o działalności organów władzy publicznej wyrażonego w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz UDIP.

2. Standardy międzynarodowe

Niniejsza część opinii *amicus curiae* zawiera zestawienie w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka standardu prawa do informacji.

a. Dopuszczalne ograniczenia w dostępie do informacji w świetle standardów ONZ

Prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej podlega ochronie nie tylko na podstawie art. 61 Konstytucji RP, ale także na płaszczyźnie prawa międzynarodowego.

Artykuł 19 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (dalej „MPPOiP”) przewiduje, że „Każdy człowiek ma prawo do swobodnego wyrażania opinii; prawo to obejmuje swobodę poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania wszelkich informacji i poglądów, bez względu na granice państwowe, ustnie, pismem lub drukiem, w postaci dzieła sztuki bądź w jakikolwiek inny sposób według własnego wyboru”.

Kolejny ustęp przywołanego artykułu dookreśla, że realizacja wymienionych praw pociąga za sobą szczególne obowiązki i odpowiedzialność.

Artykuł 19 ust. 3 MPPOiP dodaje także, że pewne ograniczenia tych praw są dopuszczalne, muszą jednak być dokonane w formie ustawowej i być niezbędne w celu osiągnięcia istotnych społecznie celów: poszanowania praw i dobrego imienia innych, ochrony bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego albo zdrowia.

Komitet Praw Człowieka monitorujący realizację postanowień MPPOiP w swoim Komentarzu Generalnym numer 34 podkreślił, że art. 19 ust. 2 MPPOiP zakresem swojej regulacji obejmuje prawo dostępu do informacji posiadanych przez organy władzy publicznej. Według Komitetu Praw Człowieka kategoria „informacje posiadane przez organy publiczne” obejmuje dokumentację przechowywaną przez organ, niezależnie od formy, w jakiej dokumentacja jest przechowywana, źródła jej powstania czy też daty jej utworzenia.

Komitet stwierdził ponadto:

W celu nadania efektywności prawu dostępu do informacji Państwa powinny aktywnie umieszczać w domenie publicznej informacje o funkcjonowaniu administracji, które mogą być przedmiotem publicznego zainteresowania. Państwa-strony powinny uczynić wszystko, aby zapewnić łatwy, szybki, efektywny i praktyczny dostęp do takich informacji. Państwa-strony powinny również przyjąć potrzebne procedury, poprzez które będzie można uzyskać dostęp do informacji, np. w postaci legislacji o dostępie do informacji. Procedury powinny przewidywać rozpatrywanie wniosków o informacje w odpowiednim czasie oraz na podstawie jasnych zasad, które są w zgodności z Paktem. Opłaty za wnioski o informacje nie powinny w sposób nieracjonalny ograniczać dostępu do informacji. Władze publiczne powinny podawać przyczyny odmowy dostępu do informacji. Należy wprowadzić uregulowania, które pozwolą na zaskarżenie odmowy udostępnienia informacji, jak również braku odniesienia się przez władze do wniosku o udostępnienie informacji. (tłumaczenie własne – aut.)

Jak wynika z powyżej przytoczonego fragmentu Komentarza Generalnego nr 34, Komitet Praw Człowieka stoi na stanowisku, że wszelkie ograniczenia prawa dostępu do informacji o działalności władzy publicznej powinny mieć miejsce na podstawie jasnych zasad, które pozostają w zgodności z Paktem. Te ograniczenia mogą funkcjonować tylko pod warunkiem, że są niezbędne dla osiągnięcia jednego z celów wymienionych w art. 19 ust. 3 MPPOiP. Wszelkie ograniczenia wykraczające poza zakres dopuszczalny w świetle art. 19 MPPOiP muszą być uznane za sprzeczne ze standardem wyrażonym w Pakcie.

b. Rekomendacje wynikające ze Wspólnej Deklaracji Specjalnego Sprawozdawcy Narodów Zjednoczonych ds. Wolności Opinii i Wypowiedzi, Przedstawiciela Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie ds. Wolności Mediów oraz Specjalnego Sprawozdawcy Organizacji Państw Amerykańskich ds. Wolności Wypowiedzi

We Wspólnej Deklaracji z 6 grudnia 2004 r., wydanej w ramach Międzynarodowego Mechanizmu Promowania Swobody Wypowiedzi, autorzy wskazali, że dostęp do informacji jest jednym z podstawowych praw człowieka. Przekazanie informacji publicznej powinno następować w sposób szybki, prosty i bezpłatny lub tani. Autorzy zarekomendowali, żeby prawo dostępu do informacji podlegało:

[...] wąskiemu, starannie opracowanemu systemowi wyjątków mających na celu ochronę nadrzędnych interesów publicznych i prywatnych, w tym prywatności. Wyjątki powinny mieć zastosowanie tylko wtedy, kiedy istnieje ryzyko znacznej szkody dla interesu chronionego oraz w przypadku, gdy szkoda przeważa nad ogólnym interesem publicznym w dostępie do informacji. Ciężar wykazania, że dana informacja wchodzi w zakres systemu wyjątków, powinien spoczywać na organie władzy publicznej, który chce odmówić dostępu do informacji.

W Deklaracji wskazuje się ponadto, że organy krajowe powinny przeciwdziałać kulturze tajności, która nadal dominuje w sektorze publicznym wielu państw .

Warto wskazać, że Wspólna Deklaracja została przywołana jako jeden z relewantnych standardów międzynarodowych w wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej „ETPCz”) w sprawie Youth Initiative for Human Rights przeciwko Serbii .

c. Standardy w dostępie do informacji publicznej w ramach systemu Rady Europy

Prawo do uzyskania informacji publicznej chronione jest również na poziomie systemu Rady Europy. Istotnym międzynarodowym dokumentem, który może stanowić źródło dobrych standardów w tym zakresie, jest Konwencja o dostępie do oficjalnych dokumentów z 2009 roku, która wejdzie w życie po ratyfikowaniu jej przez dziesięć państw członkowskich Rady Europy. W świetle Konwencji „oficjalne dokumenty” to wszelka informacja zapisana w jakiegokolwiek formie, sporządzona lub otrzymana i będąca w posiadaniu władz publicznych (art. 1 ust. 2 podpunkt b Konwencji). Wnioskujący nie powinien być zobowiązany do podania uzasadnienia chęci uzyskania dostępu do takiej informacji (art. 4 ust. 1 Konwencji), a formalności związane z wnioskiem powinny być ograniczone do minimum pozwalającego na jego rozpatrzenie (art. 4 ust. 3 Konwencji).

W celu przeciwdziałania nadużywaniu prawa do informacji, art. 5 ust. 5 Konwencji przewiduje, np. że możliwa jest odmowa dostępu do oficjalnych dokumentów, jeżeli wniosek o ich udostępnienie jest rażąco nieracjonalny (ang. manifestly unreasonable). To właśnie możliwość odmowy udzielenia informacji w przypadku rażąco nieracjonalnych wniosków ma chronić organy władzy publicznej przed paraliżem, który mógłby wynikać np. z wniosków składanych w złej wierze.

Artykuł 3 Konwencji zawiera katalog celów publicznych, które (przy zachowaniu ustawowej formy, a także zasady konieczności i proporcjonalności) mogą uzasadniać ograniczenie prawa do informacji będącej w posiadaniu władz publicznych. Katalog ten obejmuje, m.in. bezpieczeństwo narodowe, ochronę porządku publicznego, ochronę środowiska, ochronę interesów handlowych i gospodarczych etc.

Analizując natomiast stanowisko ETPCz, należy zauważyć, że orzecznictwo Trybunału w Strasburgu na tle art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zakresie prawa uzyskania dostępu do informacji będących w posiadaniu władz publicznych ulegało na przestrzeni lat zasadniczej zmianie. Z uwagi na przedmiot niniejszej opinii przyjaciela sądu nie ma potrzeby prezentowania Wysokiemu Trybunałowi wyczerpującej historii ewolucji podejścia ETPCz do prawa do uzyskania dostępu do informacji, niemniej jednak, zdaniem naszych organizacji, zasadnym jest zwrócenie uwagi na pewne istotne zmiany, które w ostatnim czasie miały miejsce w orzecznictwie ETPCz w ww. zakresie.

W swoim starszym orzecznictwie ETPCz niechętnie doszukiwał się w art. 10 Konwencji takiej normatywnej treści, która nakładałaby na Państwa-strony generalny obowiązek zbierania informacji oraz dzielenia się tą informacją z jednostkami. Tytułem przykładu można wskazać, że w sprawie Gaskin przeciwko Wielkiej Brytanii (oraz w przywołanej w niej wcześniejszej sprawie Leander przeciwko Szwecji) ETPCz był bardziej skłonny przyznać, że na państwie ciąży pozytywny obowiązek udostępnienia jednostce żądanej informacji na podstawie art. 8 Konwencji, w sytuacji kiedy wnioskowana informacja dotyczyła życia prywatnego i rodzinnego takiej osoby. W podobnym tonie utrzymany był wydany prawie dziewięć lat później wyrok Wielkiej Izby w sprawie Guerra i inni przeciwko Włochom. Również w tym przypadku ETPCz, w zakresie niewywiązania się przez państwo z obowiązku zapewnienia efektywnego dostępu do informacji dotyczących negatywnego wpływu ewentualnej awarii w fabryce produkującej materiały chemiczne, doszukał się nie naruszenia art. 10 Konwencji, lecz art. 8 Konwencji, traktującego o prawie do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Wielka Izba nie zdecydowała się w sposób definitywny określić, jaka jest relacja między ogólnym uprawnieniem do uzyskania informacji będących w posiadaniu władzy publicznej, a art. 10 Konwencji. W paragrafie 53 omawianego wyroku ETPCz ograniczył się do sformułowania, że w danych w sprawie Guerra i inni okolicznościach prawo do uzyskania informacji z art. 10 Konwencji nie może być rozumiane w ten sposób, że nakłada na państwo obowiązek zbierania i rozpowszechniania informacji ze swojej inicjatywy.

W pochodzącym z 2009 r. orzeczeniu *Társaság a Szabadságjogokért przeciwko Węgrom* ETPCz stwierdził jednak, że skłania się ku szerszemu uznaniu prawa uzyskania dostępu do informacji publicznej (ang. [...] has recently advanced towards a broader interpretation of the notion of <<freedom to receive information>>”) niż było ono przyjęte w jego starszym orzecznictwie. Trybunał (stwierdziwszy najpierw, że sprawa dotyczy raczej kwestii ingerencji w wykonywanie funkcji społecznego kontrolera, aniżeli ogólnego prawa dostępu do urzędowych dokumentów) stwierdził naruszenie art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, m.in. z uwagi na to, że przeszkody w dostępie do informacji o istotnym znaczeniu publicznym, tworzone przez władze, mogą zniechęcać osoby pracujące w mediach oraz organizacjach pozarządowych do prób uzyskania takich informacji, tym samym uniemożliwiając tym podmiotom realizację społecznie istotnych funkcji.

W orzeczeniu w sprawie *Kenedi przeciwko Węgrom* ETPCz podkreślił, że dostęp do oryginalnych dokumentów źródłowych dla celów rzetelnych badań historycznych stanowi istotny element swobody wypowiedzi. Trybunał dodał, że ograniczenia wobec art. 10 ust. 1 Konwencji muszą spełniać warunek konieczności w demokratycznym społeczeństwie oraz być przewidziane przez prawo i celowe. Trybunał stwierdził, że również w kontekście prawa do uzyskania informacji wyrażenie „przewidziane przez prawo” zakłada m.in., że takie prawo krajowe będzie spełniało przesłankę przewidywalności oraz braku arbitralności.

Szczególnie istotnym wyrokiem w zakresie podkreślenia wagi prawa do informacji publicznej jest przywołany już wcześniej wyrok w sprawie *Youth Initiative for Human Rights przeciwko Serbii*. W wyroku tym ETPCz zaprezentował stanowisko, że:

(...) pojęcie „wolności otrzymywania informacji” obejmuje prawo dostępu do informacji (zob. Társaság a Szabadságjogokért przeciwko Węgrom, nr 37374/05, § 35, 14 kwiecień 2009 roku). Trybunał ponadto stwierdził, że w sytuacji gdy organizacja pozarządowa, tak jak skarżąca jest zaangażowana w sprawy wagi publicznej, wówczas, podobnie jak prasa pełni rolę publicznej organizacji monitorującej, (Animal Defenders International przeciwko Zjednoczonemu Królestwu [GC], nr 48876/08, § 103, 22 kwiecień 2013). A zatem działalność skarżącej objęta jest podobną ochroną w ramach Konwencji, co prasa (zob. Társaság a Szabadságjogokért, przywołany powyżej, § 27).

Warto ponadto wskazać, że we wspólnym zdaniu równoległym do wyroku w sprawie Youth Initiative sędziowie Sajó i Vučinić podkreślili, że „w dobie internetu różnica między dziennikarzami a innymi uczestnikami życia publicznego zanika. Nie będzie silnej demokracji bez przejrzystości, która powinna służyć wszystkim obywatelom.

Częścią prawa do informacji jest możliwość uzyskiwania informacji o działaniach (w tym obserwowanie obrad) kolegialnych organów władzy publicznej. Trybunał zajmował się tą kwestią w wyroku z 9 lutego 2017 r., skarga numer 67259/14, sprawa SELMANI I INNI przeciwko byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii. Trybunał zauważa, że strony przedstawiły sprzeczne relacje dotyczące tego, czy skarżący mogli śledzić wydarzenia mające miejsce na sali posiedzeń po ich usunięciu z galerii. Trybunał przypomina, że w swoim wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż dziennikarze „mogli śledzić transmisję z debaty na żywo z innych pomieszczeń [z centrum prasowego, w sali sąsiadującej z galerią]” oraz że „debata plenarna Parlamentu, odbywająca się 24 grudnia 2012 r., była jawna i była w całości transmitowana na żywo w telewizji krajowej oraz za pośrednictwem strony internetowej Parlamentu (zob ust. 14 powyżej). Po zakończeniu debaty, materiał wideo został udostępniony publicznie na tej stronie.” Chociaż Trybunał nie ma podstaw, aby kwestionować te ustalenia faktyczne, według niego nie są one, jako takie, wystarczające, aby mógł stwierdzić, czy skarżący byli w stanie rzeczywiście obserwować możliwe do przewidzenia trwające usuwanie posłów opozycji przez służbę ochrony Parlamentu, co było, jak wspomniano powyżej (zob. ust. 75 powyżej), przedmiotem uzasadnionego zainteresowania ogółu. Co więcej, usunięcie skarżących pociągnęło za sobą natychmiastowe negatywne dla nich skutki, tj. momentalnie uniemożliwiono im uzyskiwanie u źródła i bezpośrednio, na podstawie osobistych obserwacji, wiedzy o wydarzeniach rozgrywających się na sali posiedzeń, a tym samym pozbawiono ich pełnego obrazu działań podejmowanych przez władze w związku z tymi wydarzeniami (zob. inaczej, tamże, przytaczany powyżej, § 101). Były to ważne kwestie wiążące się z wykonywaniem przez skarżących ich zadań dziennikarskich, jakich w okolicznościach tej sprawy ogół nie powinien być pozbawiony.

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał uważa, że Rząd nie wykazał w sposób przekonujący, że usunięcie skarżących z galerii było konieczne w demokratycznym społeczeństwie i spełniało wymóg „pilnej potrzeby społecznej”. Chociaż powody podane przez Trybunał Konstytucyjny były istotne, nie można ich jednak uznać za wystarczające uzasadnienie usunięcia skarżących z galerii. W związku z tym nastąpiło naruszenie art. 10 Konwencji.

3. Perspektywa polska

Niniejsza część opinii amicus curiae dotyczy rozwiązań przyjętych w Polsce.

Każde ograniczenia jawności rozpatrywać należy na gruncie art. 54 ust. 1 i 61 ust. 3 i 4 Konstytucji RP. W Konstytucji RP wskazano przesłanki ograniczenia jawności – „Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa”. Odnośnie ograniczania prawa do informacji w kontekście art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 października 2015 r., K 28/06.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji RP obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Zgodnie zaś z art. 61 ust. 2 Konstytucji RP,

prawo do uzyskiwania informacji obejmuje wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

Podobnie stanowi art. 18 ust. 1 UDIP, zgodnie z którym posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów są jawne i dostępne.

W doktrynie podkreśla się rozróżnienie pomiędzy trybem a zakresem i granicami prawa do informacji publicznej: „Regulaminy Sejmu i Senatu stanowią wyjątkowe odstępstwo od reguły ustawowego określania trybu udzielania informacji publicznej (zob. A. Bałaban, *W sprawie dostępu...*, s. 69). Wyjątek odnosi się do obu izb parlamentarnych (oraz, co rozumie się samo przez się, do ich organów) i jest tłumaczony zasadą autonomii organizacyjnej izb zakładającą ich samodzielność w ustalaniu sposobów procedowania (zob. B. Banaszak, M. Jabłoński, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej...*, s. 115). Trybunał Konstytucyjny zdefiniował tryb jako – w odróżnieniu od zakresu i granic prawa do informacji – dyrektywy proceduralne wskazujące sposób urzeczywistnienia materialnej treści prawa (wyrok z 16 września 2002 r., K 38/01), zaś w innym miejscu – jako konkretyzację zasad dostępu oraz korzystania z dokumentów, uwzględniającą warunki lokalne związane z dostępem (tamże). Innymi słowy, wyłączność regulacji ustawowej jest ograniczona na rzecz regulaminowej tylko w zakresie spraw proceduralnych (por. A. Szmyt, *W sprawie...*, s. 71; inaczej A. Bałaban, *W sprawie dostępu...*, s. 64–66); we wszystkich innych sprawach ustawa zachowuje pierwszeństwo przed regulaminami parlamentarnymi. Z uwagi na wyjątkowy charakter tej konstrukcji, pojęcie trybu musi być interpretowane *strictissimo*, zaś w sprawach o naturze mieszanej, zawierających wątki zarówno proceduralne, jak i materialne, stosowana będzie regulacja ustawowa (stąd wątpliwości co do mniej wyraźnego w tym względzie stanowiska M. Zubika, *W sprawie dostępu...*, s. 65). Jednak określenie trybu nie jest wyłącznie wewnętrznym unormowaniem sposobu udzielania przez dany organ informacji publicznej. Stwarza bowiem przy tym prawnie gwarantowane uprawnienia podmiotom „zewnętrznym” domagającym się tej informacji.” Wskazuje, iż zgodnie z art. 18 ust. 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej, zgodnie z którym: „Ograniczenie dostępu do posiedzeń organów, o których mowa w ust. 1 i 2, z przyczyn lokalowych lub technicznych nie może prowadzić do nieuzasadnionego zapewnienia dostępu tylko wybranym podmiotom.” Natomiast art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wprowadza generalne zasady ograniczania praw i wolności: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.”

W doktrynie wskazuje się, że: „(...) odstępstwa od zasady muszą być więc interpretowane jak najściślej – jako wyjątkowe, zaś wszelkie wątpliwości powinno się rozstrzygać na rzecz obywatelskiego prawa dostępu do informacji publicznej (por. A. Lipiński, *Prawo powszechnego...*, s. 74; podobnie I. Kondak, *Prawo do informacji w prawie...*, s. C3). Ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej musi być dokonane z uwzględnieniem przesłanek wymienionych w art. 31 ust. 3, mających – jak wiadomo – walor ogólny, bo odnoszących się do ograniczania wszystkich konstytucyjnych wolności i praw, o ile tylko te przesłanki nie zostały zmodyfikowane brzmieniem przepisów art. 61 ust. 3. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „przychyla się do stanowiska, prezentowanego już wcześniej w orzecznictwie, że nawet jeśli norma szczegółowa Konstytucji wyznacza samodzielnie przesłanki ingerencji w sferze prawa, tak jak to czyni art. 61 ust. 3 w odniesieniu do prawa do informacji o działalności instytucji publicznych, nie może to oznaczać eliminacji pozostałych elementów mechanizmu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji” (wyrok z 20 marca 2006 r., K 17/05; podobnie TK w wyroku z 15 października 2009 r., K 26/08). Jediną przesłanką ogólną w płaszczyźnie proceduralnej jest wyłączność drogi ustawowej (co powtórzono w brzmieniu art. 61), zaś w płaszczyźnie materialnej są nimi: wykazanie konieczności takich ograniczeń w demokratycznym państwie (co wiąże się z zasadą proporcjonalności), a także zakaz naruszania istoty danego prawa. W konstytucji podkreśla się, że ograniczenia prawa do informacji publicznej mogą być wprowadzone wyłącznie ze względu na wartości chronione przez prawo: 1) wolności i prawa innych osób, a także podmiotów gospodarczych; 2) porządek publiczny i bezpieczeństwo państwa; 3) ważny interes gospodarczy państwa. Użyty

tutaj wyraz „wyłącznie” ma znaczenie szczególne dla zapobieżenia dowolności ustawodawcy przy ustanawianiu ograniczeń (zob. W. Sadurski, Sędziowie kontra prawo do informacji, „Rzeczpospolita” 23 marca 2000 r., s. A10). Przepisy art. 61 ust. 3 dezaktualizują zatem dopuszczalne w świetle art. 31 ust. 3 cele ograniczeń, przez modyfikację zawartego tam wyliczenia wartości chronionych. Niedopuszczalne jest ograniczenie prawa do informacji, gdy jest to konieczne dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, natomiast jest dopuszczalne – czego nie przewidziano w art. 31 ust. 3 – dla ochrony ważnego interesu gospodarczego państwa. Ponadto, co w gruncie rzeczy jest różnicą bardziej redakcyjną niż merytoryczną, gdy wśród przesłanek ogólnych (art. 31 ust. 3) wymienia się tylko wzgląd na wolności i prawa innych osób, to przesłanki szczególne obejmują ponadto wolności i prawa podmiotów gospodarczych, podkreślając dodatkowo szeroki zakres podmiotowy beneficjentów ustawowo chronionych wolności i praw. Ochrona wolności i praw innych (podmiotów gospodarczych) jako przesłanka ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej dotyczy w praktyce ochrony życia prywatnego oraz ochrony danych osobowych (...). Ograniczenia ze względu na ochronę porządku publicznego lub bezpieczeństwa państwa mogą być wprowadzone na zasadach określonych w ustawach, a w szczególności w ustawie o ochronie informacji niejawnych (zob. art. 5 ust. 1 u.d.i.p.). Kryteria, o jakich tu mowa, są oceniane jako najbardziej kontrowersyjne z uwagi na nieostrość takich pojęć, jak „porządek publiczny” czy „bezpieczeństwo państwa”, co ma tym większe znaczenie, że właśnie te pojęcia najczęściej pojawiają się w uzasadnieniu odmowy udzielenia informacji publicznej (zob. K. Tarnacka, Prawo do informacji..., s. 78; por. R. i M. Taradejna, Dostęp..., s. 22). Ograniczenia dostępu ze względu na „inne tajemnice chronione” muszą w każdym razie odpowiadać przesłankom art. 61 ust. 3 konstytucji, tzn. mieć na celu ochronę albo wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych, albo porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. „Bezpieczeństwo państwa” w art. 61 ust. 3 należy – kierując się wzorem USA – rozumieć szeroko, nie tylko jako bezpieczeństwo zewnętrzne dla niepodległości państwa, ale również – jako brak zagrożeń dla ustroju demokratycznego i funkcjonowania wolności i praw człowieka i obywatela (por. W.J. Wołpiuk, Siły zbrojne w regulacjach Konstytucji RP, Warszawa 1998, s. 46–50; por. A. Podolski, Wolność dostępu do informacji a bezpieczeństwo narodowe, „Rzeczpospolita” z 14 grudnia 1998 r., s. 8), co odpowiada raczej pojęciu bezpieczeństwa narodowego niż państwa. (...) Ustanawiane ograniczenia prawa do informacji muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności.” .

Na tym tle należy zwrócić uwagę na treść art. 18 ust. 2 UDIP:

Posiedzenia kolegialnych organów pomocniczych organów, o których mowa w ust. 1, są jawne i dostępne, o ile stanowią tak przepisy ustaw albo akty wydane na ich podstawie lub gdy organ pomocniczy tak postanowi.

Jawność obrad komisji wynika wprost z ustawy o samorządzie gminnym:

Art. 11b.

1. Działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw.
2. Jawność działania organów gminy obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady gminy i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów gminy i komisji rady gminy.
3. Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy.

Przepisy te nie zawierają żadnych przesłanek do wyłączenia jawności obrad komisji rady gminy. Należy przyjąć, iż ich otwarty charakter jest zasadą. Wyłączenie jawności w tym zakresie mogłoby nastąpić wyłącznie na podstawie ustawy (zgodnie z zasadami konstytucyjnymi) i w zakresie określonym w Konstytucji RP. Jednocześnie każde posiedzenie komisji rady gminy może być nagrywane. Przywołane przepisy nie pozwalają na wyłączenie jawności przez radnych – a rada jako organ władzy publicznej muszą działać na podstawie i w granicach prawa – art. 7 Konstytucji RP. Wydaje się, że zasadnym pytaniem w tej sprawie jest to, czy Rada Gminy nie naruszyła art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 231 Kodeksu Karnego poprzez próbę wyłączenia możliwości korzystania przez

oskarżonego z jego prawa do informacji.

Korzystanie z prawa do informacji nie może pociągać za sobą odpowiedzialności karnej.

Sąd Okręgowy w Radomiu wyrok z 2 lipca 2010 r., sygn. akt V Ka 95/10, wskazał:

Na gruncie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – art. 10 - każdy ma prawo do wyrażania swojej opinii; prawo to obejmuje posiadanie i przekazywanie informacji bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe.

Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wskazuje, że swoboda wypowiedzi, czy też krytyka osób pełniących funkcje publicznej jest niezbędną w demokracji i podlega ochronie.

Natomiast Sądu Okręgowego w Słupsku, VI Ka 238/17:

Jednocześnie treści wpisu nie można analizować w oderwaniu od okoliczności, iż oskarżony opublikował go na swoim blogu na którym wielokrotnie poddawał krytyce działania osób pełniących funkcje publiczne albowiem prowadził on tzw. działania strażnicze.

Strażnicy - watchdog (od ang. pies stróżujący) to te osoby, grupy czy organizacje, które systematycznie i regularnie prowadzą działania strażnicze, prowadząc monitoring danego tematu oraz analizują dane i dokumenty, a następnie poprzez korzystanie z prawa i sądu lub poprzez rozmowy i nacisk na polityków oraz informowanie i mobilizowanie społeczeństwa, starają się doprowadzić do pozytywnych zmian.

Rozwijając wątek charakteru w jakim występował sporządzający przedmiotowy wpis wskazywał jedynie na pewne nieprawidłowości i zdarzenia, które w jego ocenie sprzyjają możliwości zaistnienia korupcji.

Jan Mordań w swojej gminie pełni rolę watchdoga i wydane w niniejszej sprawie wyrok może mieć charakter mrożący.

4. Podsumowanie

Jak wskazaliśmy w niniejszej opinii, prawo do informacji jest prawem człowieka gwarantowanym w prawie międzynarodowym, wspólnotowym i polskim. Precyzyjne określenie przesłanek ograniczających to prawo ma istotne znaczenie z punktu widzenia praktycznej możliwości realizacji tego prawa.

Sieć Obywatelska żywi nadzieję, że niniejsza opinia amicus curiae będzie dla Wysokiego Sądu przydatnym instrumentem, ułatwiającym podjęcie rozstrzygnięcia w pełni odpowiadającego konstytucyjnym oraz międzynarodowym standardom ochrony praw człowieka.

Szymon Osowski i Katarzyna Batko-Tołuć
Członkowie Zarządu, zgodnie z zasadami reprezentacji

Sieć Obywatelska Watchdog Polska
ul. Ursynowska 22/2 | 02-605 Warszawa
KRS: 0000181348
tel: +48 22 844 73 55
www.siecobywatelska.pl | www.sprawdzamyjakjest.pl
www.watchdogportal.pl | www.informacjapubliczna.org

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć
oprogramowania do weryfikacji podpisu

Daty złożenia podpisu:

2019-12-10T13:55:10.578+01:002019-12-10T22:13:57.975+01:00

Podpis elektroniczny